



IBERO-ANALYSEN

Dokumente, Berichte und Analysen
aus dem Ibero-Amerikanischen Institut
Preußischer Kulturbesitz
Berlin

Heft 15

März 2005

Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie

Bruno Wilhelm Speck



This work is licensed under the Creative Commons Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

The online version of this work can be found at:
<www.iai.spk-berlin.de/publikationen/ibero-analysen.html>



Bruno Wilhelm Speck, Politikwissenschaftler, Forschungsleiter Transparencia Brasil und Dozent an der Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciência Política; E-mail: bws@unicamp.br



Das Ibero-Amerikanische Institut (IAI) ist ein Disziplinen übergreifend konzipiertes Zentrum der wissenschaftlichen Arbeit sowie des akademischen und kulturellen Austauschs mit Lateinamerika, Spanien und Portugal. Es beherbergt die größte europäische Spezialbibliothek für den ibero-amerikanischen Kulturraum, zugleich die drittgrößte auf diesen Bereich spezialisierte Bibliothek weltweit. Gleichzeitig erfüllt das IAI eine Funktion als Stätte der außeruniversitären wissenschaftlichen Forschung sowie als Forum des Dialogs zwischen Deutschland, Europa und Ibero-Amerika.

Die **IBERO-ANALYSEN** richten sich in erster Linie an Entscheidungsträger aus Politik, Kultur und Wirtschaft. Sie greifen themenorientierte und länderbezogene Fragestellungen auf und liefern aktualitätsbezogene, aber über den tagespolitischen Horizont hinausreichende Informationen zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur der Länder Ibero-Amerikas. Ausgewiesene Fachwissenschaftler bieten in den **IBERO-ANALYSEN** Orientierungswissen in allgemeinverständlicher Form, das den interkulturellen Dialog zwischen Deutschland und dem ibero-amerikanischen Kulturraum anregen und unterstützen soll.

Das Ibero-Amerikanische Institut bemüht sich, in seinen Publikationen vielfältige Meinungen zu Wort kommen zu lassen. Diese stellen jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des IAI dar. Die **IBERO-ANALYSEN** sind für den persönlichen Gebrauch bestimmt. Nachdruck nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung des IAI und mit vollständiger Quellenangabe. Die **IBERO-ANALYSEN** können auch über die Homepage des IAI im PDF-Format heruntergeladen werden:
(<http://www.ibero-analysen.de>).

Redaktion

Dr. Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz
Referat Forschung und Projekte
Potsdamer Straße 37
10785 Berlin
Telefon: 030 – 2662515
Telefax: 030 – 2662503
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de
<http://www.iai.spk-berlin.de>

1. Auflage 2005

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-17-3

Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie

Bruno Wilhelm Speck

Zusammenfassung

Im Oktober 2004 fanden in Brasilien landesweit Kommunalwahlen statt. 120 Millionen Wahlberechtigte wählten unter etwa 350.000 Kandidaten die Bürgermeister und Gemeinderäte für mehr als 5.600 Kommunen aus. Im Januar 2005 haben die neuen und wiedergewählten Volksvertreter ihre Ämter angetreten. Die Qualität der Lokalpolitik hat einen großen Einfluss auf den Lebensalltag der Brasilianer, denn die Verantwortung für viele öffentliche Dienste liegt inzwischen bei den Kommunen. Welche Bedeutung hat dieses Ereignis jedoch jenseits der Ebene kommunalpolitischer Entscheidungen für die brasilianische Demokratie? Welche Signale gehen ins Ausland aus?

Es wird hier argumentiert, dass die Ergebnisse der Kommunalwahlen als Zeichen für die weitere Konsolidierung der brasilianischen Demokratie zu sehen sind. Im Einzelnen zeigen die Kommunalwahlen erstens, dass die brasilianischen Wahlbehörden eine außerordentliche Effizienz bei der Durchführung sauberer Wahlen erreicht haben. Der Rückgriff auf moderne Informationstechnologien hat hierbei entscheidenden Anteil. Zweitens ist auch die hohe Wahlbeteiligung ein Anzeichen, dass sich die brasilianischen Bürger trotz Parteien- und Politikschelte zum Wahlprozedere als Mechanismus demokratischer Machtzuteilung bekennen. Und drit-

tens zeigen auch diese Kommunalwahlen erneut, dass sich die brasilianische Parteienlandschaft in einem Konzentrationsprozess zu wenigen Großparteien befindet. Die landläufige Vorstellung von einem weitgehend zersplitterten und undurchsichtigen Parteiensystem wird dadurch relativiert.

Im Gegensatz zu dem relativ schlechten Abschneiden von Brasiliens Demokratie in Untersuchungen zur politischen Einstellung und Kultur zeigt der Blick auf die Handlungs- und Institutionenebene Erfolg versprechende Anzeichen. Gerade im Vergleich mit anderen lateinamerikanischen Ländern zeigt sich die junge brasilianische Demokratie trotz anhaltender sozialer und wirtschaftlicher Probleme bisher als krisenresistent.

I. Enge Vernetzung der Kommunal-, Landes und Bundespolitik

Kommunalpolitik ist in Brasilien eng mit der Politik auf Landes- und Bundesebene verwoben. Dass die bisherige Bürgermeisterin von São Paulo, Marta Suplicy, bei den Kommunalwahlen 2004 nicht wiedergewählt wurde, galt in Brasilien als politische Niederlage für Präsident Lula und seine Arbeiterpartei PT, die durchaus mit einer verlorenen Landtagswahl in Deutschland verglichen werden kann. Tatsächlich hat die Kommune von São Paulo etwa so viele Wahlberechtigte wie Baden-Württemberg. Der neue

Gerade im Vergleich mit anderen Ländern in Lateinamerika zeigt sich die junge brasilianische Demokratie trotz anhaltender sozialer und wirtschaftlicher Probleme bisher als krisenresistent.

**Die politische Bedeutung der Städte wurde durch die 1988 verabschiedete neue demokratische Verfassung nochmals entscheidend aus-
geweitet. Die Kommunen wurden nach den Bundesstaaten zu einer vollwertigen dritten Ebene des brasilianischen Föderalstaates erhoben.**

Bürgermeister heißt seit Januar 2005 José Serra, auch dies ein Zeichen für das Gewicht der Stadt auf dem politischen Schachbrett, denn noch vor zwei Jahren verlor dieser die Stichwahlen für das Präsidentenamt gegen den jetzigen Amtsinhaber Lula. Dass sich Serra nach der Kandidatur für das höchste Amt im Staat nicht zu schade war, als Bürgermeister in São Paulo anzutreten, bringt die enge Verflechtung zwischen der Kommunal- und Bundespolitik zum Ausdruck. Auch der in Rio de Janeiro bereits im ersten Wahlgang wiedergewählte Bürgermeister César Maia gilt seitdem als Kandidat der liberal-konservativen PFL bei den Präsidentschaftswahlen in zwei Jahren.

Das politische Eigengewicht der Metropolen

Bereits die Militärs hatten das politische Gewicht der urbanen Zentren erkannt. Schon bald nach dem Staatsstreich 1964 schafften sie die direkte Wahl der Bürgermeister in den bevölkerungsreichsten und strategisch wichtigsten Städten ab und ersetzten sie durch eine simple Ernennung durch die Gouverneure in den jeweiligen Ländern. Als das Land nach zwei Jahrzehnten Militärdiktatur schrittweise zur Demokratie zurückkehrte, wurde die Politik auf Länder- und Gemeindeebene genutzt, um den politischen Öffnungsprozess einzuleiten und auszutesen. Zuerst fanden 1982 freie Wahlen zur Besetzung der Gouverneursposten auf Länderebene statt, bei denen die Opposition gerade in den urbanen Ballungszentren die Wahlen gewann. Als den Generälen schließlich 1985 die Kontrolle über die Redemokratisierung gänzlich entglitt und ein Wahlmännerkollegium nicht den Regierungskandida-

ten, sondern den Oppositionspolitiker Tancredo Neves für das Amt des nächsten Präsidenten auswählte, war wiederum eine Kommunalwahl der erste Test für die politischen Auseinandersetzungen unter ziviler Herrschaft. Noch 1985 wurden in den 180 wichtigsten Städten, deren Bürgermeister bisher vom Gouverneur ernannt worden waren, Wahlen durchgeführt. Erstmals durften – nach einer rasch ausgearbeiteten Verfassungsänderung – nun auch Analphabeten wählen und auch die bislang verbotenen kommunistischen Parteien zur Wahl antreten.

Die politische Bedeutung der Städte wurde durch die 1988 verabschiedete neue demokratische Verfassung dann nochmals entscheidend ausgedehnt. Die Kommunen wurden nach den Bundesstaaten zu einer vollwertigen dritten Ebene des brasilianischen Föderalstaates erhoben. Entsprechend verfügen sie alle über einen eigenen Bürgermeister, der wie der Stadtrat direkt gewählt wird. Der Stadtrat hat Legislativ- und Aufsichtsfunktionen, verabschiedet also das Haushaltsgesetz und kann den Bürgermeister und seine Verwaltung zur Rechenschaft ziehen und sogar absetzen. Lediglich die Polizei- und Gerichtsgewalt existiert auf kommunaler Ebene nicht. Allenfalls zum Schutz städtischen Eigentums dürfen die Kommunen Polizeikräfte aufstellen.

Wenn auch in den heutigen föderativen Systemen eher von Interdependenz denn von Autonomie gesprochen werden muss, so hat die Kommunalpolitik mit diesen Innovationen doch ganz entscheidend an Eigengewicht gewonnen und wird nach eigenen Regeln gespielt.

Finanzkräftige Metropolen vs. Gemeinden als Zuschussempfänger

Wichtig ist aber auch, dass die Kommunen in Brasilien über beträchtliche eigene Haushaltsmittel verfügen die in den letzten Jahren etwa 18% des Gesamtvolumens aller öffentlichen Haushalte in Brasilien ausmachen (Tabelle 1). Die Haushaltsressourcen, die den Millio-

nenstädten zur Verfügung stehen – es gibt in Brasilien inzwischen 12 Städte mit über 1 Mio. Einwohnern – liegen dabei oft über denen der Bundesstaaten. So ist der Haushalt der Stadt São Paulo nach Zentralregierung und Bundesland São Paulo der Drittgrößte im Land, liegt also noch vor den Budgets aller anderen Bundesstaaten.

Wichtig ist aber auch, dass die Kommunen in Brasilien über beträchtliche eigene Haushaltsmittel verfügen die in den letzten Jahren etwa 18% des Gesamtvolumens aller öffentlichen Haushalte ausmachen.

Tabelle 1: Ressourcenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Anteil von Bund, Ländern und Kommunen an Gesamtvolumen öffentlicher Haushalte

Jahr	Gesamtvolumen öffentlicher Haushalte	Bund	Länder	Kommunen
2000	476 Mrd. Reais	53,0%	29,1%	17,9%
2001	546 Mrd. Reais	53,0%	29,6%	17,4%
2002	625 Mrd. Reais	54,9%	27,5%	17,6%
2003	716 Mrd. Reais	53,7%	28,3%	18,0%

Zusammengestellt nach Zahlen aus: François E. J. de Bremaeker: Panorama das Finanças municipais em 2003, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, Serie Estudos Especiais no. 77, outubro 2004.

Tabelle 2: Herkunft der Haushaltsmittel der Kommunen

Finanzielle Unabhängigkeit der Kommunen durch eigene Steuermittel

Kommunen nach Einwohnerzahlen	Anteil des eigenen Steueraufkommens an Gesamthaushaltsvolumen der Kommunen (2003)
< 2.000	2,3%
2.000-5.000	2,6%
5.000-10.000	4,2%
10.000-20.000	4,8%
20.000-50.000	7,5%
50.000-100.000	12,2%
100.000-200.000	14,0%
200.000-500.000	20,4%
500.000-1.000.000	20,5%
1.000.000-5.000.000	25,0%
> 5.000.000	37,8%
Mittelwert	17,0%

Zusammengestellt nach Zahlen aus: François E. J. de Bremaeker: Panorama das Finanças municipais em 2003, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, Serie Estudos Especiais no. 77, outubro 2004.

Die brasilianischen Kommunen sind nicht nur deshalb wichtig, weil viele von ihnen Millionenstädte sind und damit die Bürgermeister wichtige politische Akteure darstellen. Die Kommunalpolitik stellt auch ein wichtiges Sozialisationsfeld für Nachwuchspolitiker dar. [...] Kommunen sind außerdem ein Experimentierfeld für neue politische Gestaltungsformen.

Schon von daher ist es verständlich, dass die Kontrolle über die großen Städte in der politischen Auseinandersetzung einen wichtigen Stellenwert einnimmt. Am anderen Ende des Kräftespektrums gibt es allerdings auch zahlreiche Gemeinden, die zwar über beträchtliche Haushaltsmittel verfügen, diese aber nicht aus eigenen Steuereinnahmen beziehen, sondern über Steuerumverteilungen und Zuschüsse aus verschiedenen Töpfen von Bund und Ländern erhalten. Machen im Durchschnitt die eigenen Einnahmen etwa 1/6 des Gesamtbudgets aus, so fällt dieser Anteil bei kleinen Kommunen auf einen eher symbolischen Beitrag (Tabelle 2). Das Gros der Haushaltsgelder wird von Ländern und Bund überwiesen. Bei einem derart geringen Niveau der Eigenfinanzierung werden die Kommunen zum Spielball der Landes- und Bundespolitik.

Kommunalpolitik als politisches Sozialisationsfeld für Bürger und Politiker

Die brasilianischen Kommunen sind nicht nur deshalb wichtig, weil viele von ihnen Millionenstädte sind und damit die Bürgermeister wichtige politische Akteure darstellen. Die Kommunalpolitik stellt auch ein wichtiges Sozialisationsfeld für Nachwuchspolitiker dar. Viele Politiker beginnen ihre politische Karriere als Stadtverordnete, werden dann Landtags- oder Bundestagsabgeordnete, kandidieren dann für das Bürgermeisteramt, um dann Minister auf Landes- oder Bundesebene zu werden. So kandidierte der inzwischen verstorbene Mario Covas für das Bürgermeisteramt seiner Heimatstadt Santos, bevor er als

Bundesabgeordneter zu einer der Führungsfiguren der Opposition gegen die Militärdiktatur wurde. Nach dem Wahlerfolg der Oppositionspartei 1982 wurde er zum Bürgermeister von São Paulo ernannt, kehrte später als Senator in den Kongress zurück und wurde schließlich zweimal zum Gouverneur São Paulos gewählt. Auch der derzeitige Finanzminister Antonio Palocci war zunächst Stadtabgeordneter in Ribeirão Preto, dann Landtagsabgeordneter und schließlich zweimal Bürgermeister, bevor er in das Kabinett von Präsident Lula übernommen wurde. Der Weg vom Gemeinderat zum Bürgermeister, dann Landes- oder Bundesabgeordneten, Gouverneur und schließlich Minister ist kennzeichnend für viele politische Karrieren.

Kommunen sind außerdem ein Experimentierfeld für neue politische Gestaltungsformen. Viele Projekte, beispielsweise die ersten Ansätze flächendeckender Sozialhilfeprogramme oder die Experimente partizipativer Haushaltsplanung, wurden in Kommunen getestet. Auch andere interessante Ansätze bürgernaher Verwaltung werden in vielen Gemeinden ausprobiert. So wurde durch die brasilianische Verfassung eine parallele Repräsentationsstruktur – sogenannte Räte – eingeführt, die einige Aufsichts-, Gestaltungs- und Verwaltungsfunktionen in bestimmten Politikbereichen übernehmen und parallel zu den traditionellen Institutionen – Bürgermeister und Stadtrat – wirken.

Kommunalpolitik ist aus Bürgersicht die unmittelbarste Erfahrung der Demokratie. Dies nicht nur, weil

Personen aus Politik und Verwaltung am städtischen Lebensalltag teilnehmen, sondern vor allem, weil viele öffentliche Dienstleistungen von den Städten geleistet werden. Dazu gehören neben den klassischen Bereichen wie Straßenreinigung, Müll- und Abwasserbeseitigung heute auch praktisch das gesamte Grundschulwesen und die Gesundheitsversorgung. Aus diesen Gründen sind die brasilianischen Kommunen nicht nur unter dem Aspekt der Lokalpolitik zu sehen, sondern eng in das nationale politische System verwoben und damit ein wichtiger Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie.

II. Kommunalwahlen als Effizienz- und Transparenztest des Repräsentativsystems

Kommunalwahlen haben aber auch deshalb ein großes politisches Eigengewicht, weil sie landesweit zu einem einheitlichen Termin durchgeführt werden. Die Verfassung von 1988 schreibt vor, dass Bürgermeister und Stadträte jeweils versetzt zu den ebenfalls zusammengefassten Wahlen auf Landes- und Bundesebene alle vier Jahre neu gewählt werden müssen. Neben der Verfassung regeln auch Wahl- und Parteiengesetze den politischen Wettbewerb von der nationalen bis auf die Kommunalebene einheitlich. Die Volksvertreter werden auf Bundes-, Landes und Gemeindeebene in Listenwahlen gewählt, bei denen die Parteien das Monopol haben, Kandidaten aufzustellen und proportional zu ihrem Stimmanteil Sitze zugewiesen bekommen. Die Wähler können dann entweder die Liste einer Partei wählen oder einzelnen Kandidaten ihre Stimme geben, die dann der Parteiliste zuge-

rechnet werden. De facto geben nur etwa 10% der Wähler ihre Stimme einer Partei, die meisten optieren für die Personenwahl (Tabelle 3).

Dies mag an der geringen Parteiidentifikation und dem personalistischen Zug brasilianischer Politik liegen, aber auch das Wahlsystem forciert eine Personalisierung des Wahlkampfes. Die Reihenfolge der Kandidaten, die von den Parteilisten ins Parlament einziehen, wird nämlich nicht von der Partei bereits bei der Kandidatenauswahl festgelegt, sondern richtet sich nach der Stimmenzahl, die jeder einzelne Kandidat auf sich vereinigen kann. Für die Kandidaten ist es deshalb nicht ausreichend, dass ihre Partei gut abschneidet und entsprechend der Summe der auf die Liste oder auf einzelne Kandidaten abgegebenen Stimmen Anspruch auf viele Listenplätze hat. Darüber hinaus muss jeder Kandidat auch versuchen, möglichst viele Einzelstimmen auf sich zu vereinigen, um damit innerhalb der Liste aufzurücken. Nicht nur aufgrund einer personenorientierten politischen Kultur, sondern vor allem aufgrund des Wahlsystems werden Wahlkämpfe in Brasilien weniger von der Partei als vielmehr von einzelnen Kandidaten bestritten. Auch dies ist ein Charakteristikum, das sich durch alle Ebenen der Föderation zieht.

Auch die Regeln der Mehrheitswahlen für die obersten Regierungsämter finden auf Gemeindeebene Anwendung. So können die Bürgermeister ebenso wie Gouverneure und der Präsident (nach einer Verfassungsänderung von 1997) einmal wiedergewählt werden.

Nicht nur aufgrund einer personenorientierten politischen Kultur, sondern vor allem aufgrund des Wahlsystems werden Wahlkämpfe in Brasilien weniger von der Partei als vielmehr von einzelnen Kandidaten bestritten. Auch dies ist ein Charakteristikum, das sich durch alle Ebenen der Föderation zieht.

Tabelle 3: Listen- und Personenwahl			
Stimmen für Parteilisten und für Kandidaten bei Kommunalwahlen 2004			
Partei	Gesamtstimmenzahl	Stimmenanteil für Parteiliste	Stimmenanteil für Kandidaten der Partei
PMDB	11.059.643	9,31%	90,69%
PSDB	10.945.398	13,48%	86,52%
PT	10.430.928	15,60%	84,40%
PFL	9.204.159	9,67%	90,33%
PP	7.345.652	8,52%	91,48%
PTB	6.841.294	7,09%	92,91%
PDT	6.120.677	11,46%	88,54%
PL	6.119.276	7,77%	92,23%
PPS	5.299.013	7,56%	92,44%
PSB	4.477.554	7,74%	92,26%
PV	2.870.437	6,88%	93,12%
PSC	2.126.333	4,18%	95,82%
PMN	1.601.192	4,72%	95,28%
PSL	1.531.851	4,24%	95,76%
PRP	1.451.247	5,56%	94,44%
PSDC	1.377.688	3,78%	96,22%
PHS	1.324.979	5,05%	94,95%
PCdoB	1.274.869	7,35%	92,65%
PTC	1.112.647	4,88%	95,12%
PTdoB	1.111.460	3,49%	96,51%
PTN	1.018.228	3,26%	96,74%
PRTB	855.505	4,27%	95,73%
PRONA	837.745	12,08%	87,92%
PAN	657.955	6,71%	93,29%
PSTU	130.524	39,72%	60,28%
PCB	100.593	16,76%	83,24%
PCO	38.853	15,62%	84,38%
Summe	97.265.700	9,42%	90,58%

Auch die Regel eines zweiten Wahlganges, falls keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Stimmenzahl erreichen sollte, findet bei Kommunalwahlen Anwendung – allerdings nur in Städten mit mehr als 200.000 Wahlberechtigten.

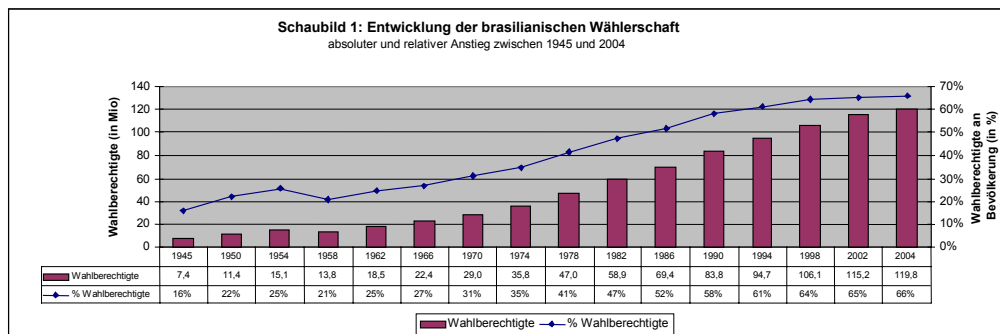
Nicht nur wegen des wirtschaftlichen Gewichts und der politischen Bedeutung, sondern auch aufgrund der starken Konzentration und Uniformität des Wahlprozesses haben Kommunalwahlen in Brasilien eine Bedeutung, die weit über den Rahmen der Lokalpolitik hinaus reicht. Mit 120 Millionen Wahlberechtigten ist Brasilien eine der größten Demokratien der Welt. Die absolute Zahl der Wahlberechtigten hat aufgrund des Bevölkerungswachstums zugenommen. Zusätzlich stieg auch der Anteil der Wahlberechtigten an

der Gesamtbevölkerung (Schaubild 1). War zu Beginn der zivilen Herrschaft 1985 nur etwa jeder zweite Brasilianer wahlberechtigt, so stieg dieser Anteil auf heute 2/3 der Bevölkerung.

Dazu trug auch bei, dass unter der Zivilregierung 1985 die Analphabeten, bis dahin von den Urnen ausgeschlossen, Zugang zum Wahlrecht erhielten. Mit der Verfassung von 1988 wurde dann das Wahlalter durch die Herabsetzung auf 16 Jahre nochmals ausgeweitet. Eine sehr freizügige Gesetzgebung erlaubt außerdem, dass sich bei Kommunalwahlen etwa 350.000 Kandidaten aufstellen lassen. Bei der letzten Wahl gehörten diese 27 verschiedenen politischen Parteien an. Eine der Voraussetzungen für eine Kandidatur ist, mindestens ein

Jahr Mitglied der Partei zu sein, für die der Politiker antritt. Auch der Nachweis von Grundkenntnissen im Lesen und Schreiben ist erforderlich. Schließlich gibt es verschiedene Gründe, Kandidaten von der Wahl auszuschließen. Dazu gehören neben dem (oft auf eine Amtsenth-

bung folgenden) Verlust der politischen Rechte einige Fälle strafrechtlicher Verurteilungen oder schwerwiegende, von den Rechnungshöfen aufgedeckte Verstöße, die von diesen dann an die Wahlgerichte weiter gemeldet werden.



Die elektronischen Wahlurnen als ein Schritt hin zu sauberen Wahlen

Dies mögen alles formelle Qualifikationen sein, welche die Spreu vom Weizen nur unvollständig zu trennen im Stande sind, deren Einforderung aber von den Wahlbehörden umgesetzt werden muss. Bei der Meisterung der logistischen Herausforderung, eine landesweite Kommunalwahl dieser Dimensionen zu organisieren, haben die brasilianischen Wahlbehörden schon vor Jahren auf moderne Technologie gesetzt. Zwischen 1996 und 2000 wurde deshalb schrittweise ein Verfahren eingeführt, bei dem die Stimmen an einer elektronischen Urne abgegeben und am Ende des Wahltages per Knopfdruck zusammengezählt werden. Wieder waren es Kommunalwahlen, bei denen diese Innovation 1996 zunächst versuchsweise eingeführt, dann bei einer Bundes- und Landeswahl und schließlich bei einer weiteren Kommunalwahl im Jahr 2000 flächendeckend angewendet wurde.

Alle Kandidaten sind mit einer individuellen Nummer und Bild eindeutig identifiziert. Die Bürger wählen an einem kleinen, mit Bildschirm und Tastatur versehenen Computer, der die Stimmergebnisse elektronisch registriert. Über ein Intranet werden die Ergebnisse dieser Wahlurnen an die Wahlbehörde, die gleichzeitig Wahlgerichtsbarkeit ist, weitergegeben und sind praktisch sofort online im Internet verfügbar. Die schrittweise Stimmauszählung kann bereits eine Stunde nach der Wahl von jedem Bürger landesweit übers Internet mitverfolgt werden. Die genauen Wahlergebnisse stehen nach wenigen Stunden bereits endgültig fest. Dies ist auch im Vergleich zu anderen jahrhundertealten Demokratien eine vorbildhafte Leistung. Der Erfolg der elektronischen Wahlurnen hat in anderen Ländern schon zu Nachfragen geführt.¹

Die schrittweise Stimmauszählung kann bereits eine Stunde nach der Wahl von jedem Bürger landesweit übers Internet mitverfolgt werden. Die genauen Wahlergebnisse stehen nach wenigen Stunden bereits endgültig fest.

¹ Laut Presseberichten hat Brasilien im Oktober 2004 den ersten Vertrag zum Verkauf von 13.000 elektronischen Wahlurnen an die Dominikanische Republik abgeschlossen.

Die Wahlbehörden, eine der modernsten Branchen der brasilianischen Verwaltung, haben als nächste Herausforderung die elektronische Erfassung der Wahlkampffinanzierung in Angriff genommen. Nach mehreren Skandalen in den 1990er Jahren in diesem Bereich hat Brasilien seine Gesetzgebung vollkommen überarbeitet.

Einer der Beweggründe für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe durch die Wahlbehörden war die Bekämpfung des Wahlbetrugs bei der Stimmauszählung. Diese Art von Missbrauch, bei der Helfer der Wahlgerichtsbarkeit auf verschiedenen Wegen die Stimmergebnisse zugunsten einzelner Kandidaten manipulierten, hatten in den Bundesstaaten Rio de Janeiro und Alagoas ein Ausmaß erreicht, das die Durchführung von Nachwahlen erforderlich machte. Die Legitimität des Repräsentativsystems selbst wurde zunehmend in Frage gestellt.

Mit der Einführung der elektronischen Wahlurne wurde tatsächlich die Glaubwürdigkeit des Wahlmechanismus gestärkt. Die Gruppe der Skeptiker war in dem technologiebegeisterten Land von Anfang an klein; zu offener Kritik am System kam es nur vereinzelt. Bedenken gab es vor allem hinsichtlich der Möglichkeit, Fälschungen in großem Maßstab durchzuführen, beispielsweise über Manipulationen an den Programmen der Urnen, wodurch Ergebnisse systematisch verzerrt werden könnten. Ohne auf technische Details einzugehen, sollte gesagt sein, dass bisher kein nennenswerter Fälschungsskandal im Zusammenhang mit den elektronischen Wahlurnen bekannt wurde. Vielleicht deshalb hat sich die brasilianische Wahljustiz bisher geweigert, das elektronische Abspeichern der Stimmen durch einen mechanischen Papierausdruck zu ergänzen, über den gegebenenfalls eine Nachzählung möglich wäre. Sollte es aber tatsächlich einmal zu einem Glaubwürdigkeitsbruch kommen, so könnte sich die Wiederherstellung des Vertrauens als schwierig erwei-

sen, denn auch eine Widerlegung des Verdachts auf Fälschung ist nicht möglich.

Die Wahlkampffinanzierung, ein heikles Thema der brasilianischen Demokratie

Die Wahlbehörden, eine der modernsten Branchen der brasilianischen Verwaltung, haben als nächste Herausforderung die elektronische Erfassung der Wahlkampffinanzierung in Angriff genommen. Nach mehreren Skandalen in den 1990er Jahren in diesem Bereich hat Brasilien seine Gesetzgebung vollkommen überarbeitet. Das heutige System der Partei- und Wahlkampffinanzierung² zeichnet sich dadurch aus, dass es hinsichtlich der Quellen privater Finanzierung (ähnlich dem deutschen System) relativ freizügig ist. Sowohl Personen als Unternehmen sind als Spender erlaubt und Obergrenzen für Spenden unbekannt. Außerdem erhalten die Parteien Zuschüsse aus der Staatskasse. Die jährlichen finanziellen Zuwendungen nehmen allerdings mit derzeit auf alle Parteien aufgeteilten etwa 30 Mio. Euro nur einen relativ bescheidenen Gesamtumfang ein. Eine wichtigere Form staatlicher Unterstützung stellt der gesetzlich verordnete Zugang zu freier Werbezeit in Fernsehen und Radio dar. In der Vorwahlzeit müssen (auch bei Kommunalwahlen) private wie öffentliche Sender knapp eine Stunde Sendezeit täglich zur Verfügung stellen. Das dritte Standbein des Finanzierungssystems sind die relativ hohen Anforderungen an die Rechnungslegung von Kandidaten und Parteien. Bei den Wahlen auf allen Ebenen

² Es geht dabei vor allem um das Parteien- und das Wahlgesetz (Lei 9.096/1995 und Lei 9.504/1997)

sind die politischen Kontrahenten verpflichtet, detailliert über Ein- und Ausnahmen Rechnung abzulegen. Es gibt dabei (im Gegensatz zu Deutschland) keine Mindestgrenzen der Offenlegung und auch nichtmonetäre Hilfen werden in die Bilanz mit aufgenommen.

Obgleich es Spekulationen gibt, dass ein Teil des Geldes nicht durch die offiziellen, sondern durch schwarze Kassen fließe, dürfte dies immer mehr zur Ausnahmeerscheinung werden. Obgleich Schwarzgeldkonten oder -koffer nicht ausgeschlossen werden können, steckt der Teufel hier eher im Detail. Da eher Kandidaten und weniger Parteien den Wahlkampf bestreiten, sind erstere auch für die Rechnungslegung verantwortlich. Wie erwähnt, waren bei den Kommunalwahlen des Jahres 2004 350.000 Kandidaten angetreten, die alle einzeln auf Heller und Pfennig Rechnung über die Wahlkampf Finanzen ablegen. Der dadurch auflaufende Papierberg ließ eine effektive Kontrolle durch die Wahlbehörden schlicht nicht zu.

Vor diesem Hintergrund ist die 2002 eingeführte Verpflichtung zu sehen, in digitaler Form Rechnung zu legen. Diese scheinbar kleine Veränderung, die nicht auf dem Gesetzesweg, sondern durch eine einfache Durchführungsbestimmung von der Wahlbehörde angeordnet wurde, hat diese erstmals in die Situation versetzt, effektive Kontrollen durchzuführen. Auch sind die Wahlfinanzen heute für jedermann online einsehbar. Einige Ergebnisse sind erhellend, denn für das Gros der Wahlkampf Finanzierung sind vor allem juristische Personen zuständig, an vorderster Stelle Bauunternehmen und Banken.

Die erhöhte Transparenz ermöglicht es auch zivilgesellschaftlichen Organisationen, das Stimmverhalten der Abgeordneten im Lichte der Interessen ihrer Finanziere kritisch zu beobachten. *Transparência Brasil* mit Sitz in São Paulo veröffentlicht, basierend auf den offiziellen Daten, ein detailliertes Profil jedes Kandidaten (siehe www.asclaras.org.br).

Die Bürger können so ein eventuell fremdbestimmtes Verhalten ihrer Repräsentanten leichter aufdecken. Die Möglichkeit, die Wahlentscheidung selbst vom Finanzierungsprofil der Kandidaten abhängig zu machen, ist im Moment allerdings noch Zukunftsmusik, da die Ergebnisse erst ein paar Wochen nach der Wahl zur Verfügung stehen.

Die Schnelligkeit und Öffentlichkeit der Ergebnisermittlung hat die früher notorischen und meist begründeten Sorgen um Manipulation stark reduziert. Der Wettbewerbscharakter der Wahlen wurde gestärkt, das Wahlprozedere trug mit dazu bei, die Legitimität der Wahlen zu stärken.

Urngang trotz Politikschelte: Die Wahl als Mechanismus zur Klärung der Machtfrage

Vieles deutet darauf hin, dass die höhere Effizienz der Wahlauszählung auch zu einer Steigerung der Akzeptanz des demokratischen Wettbewerbs geführt hat. Im Lichte der immer wieder beschworenen Zweifel an den Institutionen der repräsentativen Demokratie nimmt sich die Wahlbeteiligung in Brasilien – vier von fünf Wahlberechtigten gehen zur Wahl und geben gültige Stimmen ab – außerordentlich hoch aus. Die hohe Wahlbeteiligung kann nicht mit Verweis auf die Wahlpflicht erklärt werden. Die Wählerzahlen sind auch im internationalen Ver-

Im Lichte der immer wieder beschworenen Zweifel an den Institutionen der repräsentativen Demokratie nimmt sich die Wahlbeteiligung in Brasilien – vier von fünf Wahlberechtigten gehen zur Wahl und geben gültige Stimmen ab – außerordentlich hoch aus.

Tabelle 4: Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen			
	1996	2000	2004
Wahlberechtigte	98.929.223	108.493.400	119.818.378
Wahlbeteiligung	81,7%	85,0%	85,8%
gültige Stimmen	74,9%	77,9%	79,5%
Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Tribunal Superior Eleitoral.			

gleich sehr hoch. In den 1990er Jahren lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Ländern ohne Wahlpflicht bei 66,2%, in Ländern mit Wahlpflicht bei 73,4%. Die Mobilisierung der brasilianischen Wähler bei den Kommunalwahlen liegt weit über diesem Schnitt.³ Bei den Kommunalwahlen 2004 sind trotz weit verbreiteter Politikerschelte 85,8% der Brasilianer an die Urnen gegangen. Von diesen gaben 5,3% ungültige Stimmen ab. Damit liegt die Zahl der gültigen Stimmen bei knapp 80% der Wahlberechtigten.

Auch muss der Begriff der Wahlpflicht in Brasilien in einem realistischen Kontext gesehen werden. Jeder Wähler kann seine Nichtteilnahme ohne weiteres durch eine formelle Erklärung rechtfertigen. Selbst unentschuldigtes Fehlen hat in der Regel keine Konsequenzen. Sollte ein Bürger tatsächlich in eine der wenigen Situationen kommen, wo er nachweisen muss, dass er der Wahlpflicht nachgekommen ist (beispielsweise bei der Ausstellung eines Reisepasses), kann er sein Fehlen mit einer Strafgebühr in Höhe von ca. einem Euro begleichen.

Der Begriff der Wahlpflicht hat in Brasilien eher pädagogischen Charakter. Tatsächlich bedeutet er heute nicht viel mehr als eine moralisierende Leitlinie: ‚Wählen ist Bürgerpflicht‘. Der Anstieg der Wahlbeteiligung kann mit Verweis auf den Faktor Wahlpflicht nicht erklärt werden. Die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen ist in den letzten acht Jahren von 81,7% auf 85,8% angestiegen (Tabelle 4).

Die Kommunen als Sorgenkinder der Politik

Die hohe Wahlbeteiligung ist auch deshalb erstaunlich, weil die Kommunen zum großen Teil als Sorgenkinder der brasilianischen Demokratie bezeichnet werden können. Die von der Bundesregierung seit knapp zwei Jahren durchgeführten Rechnungsprüfungen in Gemeinden hinsichtlich der korrekten Verwendung der Bundesmittel brachten zahlreiche Missstände bei der Verwendung öffentlicher Mittel auf Gemeindeebene zu Tage. Die Rechnungsprüfungen sind eine Initiative der Arbeiterregierung unter Präsident Lula, um die Verschwendung und den Missbrauch von Steuergeldern einzudämmen. Natürlich gibt es auch auf Bundesebene genügend Probleme in diesem Bereich, aber eine kritische und weitgehend unabhän-

Der Begriff der Wahlpflicht hat in Brasilien eher pädagogischen Charakter. Tatsächlich bedeutet er heute nicht viel mehr als eine moralisierende Leitlinie: ‚Wählen ist Bürgerpflicht‘. Der Anstieg der Wahlbeteiligung kann mit Verweis auf den Faktor Wahlpflicht nicht erklärt werden.

³ Jairo Nicolau: A participação eleitoral no Brasil, University of Oxford, Center for Brazilian Studies, Working Paper CBS-26-2002.

gige Presse, eine zunehmend wachsame Öffentlichkeit und ein ausgeprägter Spürsinn der Opposition für mögliche Skandale sind hier wichtige natürliche Regulative, um Missstände aufzudecken und zu ahnden. Auch Bundespolizei, Staatsanwaltschaft und Rechnungshöfe leisten wichtige Arbeit bei der Bekämpfung dieser weit verbreiteten Form des *White-Collar-Crime*.

Auf der Kommunalebene sind diese Abwehrmechanismen gegen Korruption, Unterschlagung und andere Formen des Amtsmissbrauchs weitgehend ausgeschaltet. Unabhängige Medien gibt es hier meist nicht. Zeitungen sowie regionale Rundfunk- und Fernsehkanäle sind entweder in der Hand der Politiker, oder die Besitzer der Medienunternehmen sind eng mit der politischen Klasse liiert. Auch die Öffentlichkeit ist auf Gemeindeebene oft nur schwach organisiert und kann ihren Protest gegen Missstände deshalb kaum fundiert vorbringen. Schließlich ist gerade in den kleineren Gemeinden Opposition als solche kaum vorhanden. Viele Politiker erliegen der Versuchung, eine kritiklose Zustimmung zur Regierung im Gegenzug gegen öffentliche Ämter oder andere Vergünstigungen für sich oder ihre politische Klientel einzutauschen.

Bürger und Politiker gefangen im Netz undurchsichtiger Kommunalverwaltung

Die effiziente Durchführung des Wahlprozesses kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Wähler in Brasilien immer noch archaischen Praktiken ausgesetzt sind. Umfragen ergaben, dass im Kommunalwahlkampf 2000 etwa 13% der Wähler ein Angebot erhielten, ihre

Stimme zu verkaufen.⁴ Die im Gegenzug angebotenen Vergünstigungen decken ein breites Spektrum von Grundnahrungsmitteln über Baumaterial bis zur medizinischen Versorgung ab. Oft wird auch schlicht Geld angeboten: 6% der Wähler erhielten ein solches Angebot. Interessant ist aber, dass weit mehr als diese materiellen Vergünstigungen staatliche Dienstleistungen im Tausch für das Stimmverhalten angeboten werden: 9% der Wähler waren davon betroffen.

Diese Form der Instrumentalisierung des Verwaltungsapparates zur Beeinflussung der Wahlen ist gerade auf der Kommunalebene sehr ausgefeilt. Holzschnittartig verallgemeinernd kann gesagt werden, dass eine ineffiziente und undurchsichtige Bürokratie dem Bürger den Zugang zu elementarsten Dienstleistungen oft verstellt. Auch die offiziellen Beschwerdekanaäle enden meist im bürokratischen Gestrüpp. Die politischen Mandatsträger in der Stadtversammlung springen in diesen Fällen als lebenswichtige Feuerwehreute ein und besorgen eine ausstehende Genehmigung, beschleunigen einen ins Stocken geratenen Antrag, sorgen für die Internierung eines Patienten oder für die Einschulung eines Kindes oder lösen andere Alltagsprobleme im Umgang mit der Kommunalverwaltung. Ein schlichter Besuch in einem der Stadtparlamente verdeutlicht sofort, worum sich die Legislativkammern

Die effiziente Durchführung des Wahlprozesses kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Wähler in Brasilien immer noch archaischen Praktiken ausgesetzt sind. Umfragen ergaben, dass im Kommunalwahlkampf 2000 etwa 13% der Wähler ein Angebot erhielten, ihre Stimme zu verkaufen.

⁴ Bei den Kommunalwahlen 2000 gaben etwa 13% der Wähler an, ein Angebot erhalten zu haben, die Stimme zu verkaufen. Bei Wahlen auf Landes- und Bundesebene liegt dieser Prozentsatz wesentlich niedriger. Siehe dazu: Bruno Wilhelm Speck, Stimmenkauf und Wahlen in Brasilien, in: Revista Tópicos, Bonn, H. 1, 2003, S. 8-11 (www.topicos.net).

Die Modernisierung des Verwaltungsapparates, die auf Bundesebene weit fortgeschritten ist und in vielen Bundesländern im Gange ist, ist auf Kommunalebene zum großen Teil noch nicht angekommen. Dazu gehört die Vereinfachung von Verwaltungsprozessen, die Einführung von Bearbeitungsfristen und Beschwerdekanälen.

drehen. Die Büros der Stadtabgeordneten sind meist voller Bürger, die ihren Abgeordneten mit privaten Problemen aufsuchen, die dieser dann mit Hilfe seiner ‚Kontakte‘ zur Verwaltung zu lösen sucht.

An dieser Stelle wird deutlich, dass ineffiziente und undurchsichtige Verwaltungspraktiken und politische Kritiklosigkeit in der Kommunalpolitik sehr eng miteinander verbunden sind. Denn um die Wählerklientel mit diesen wichtigen Dienstleistungen versorgen zu können und damit die Wiederwahl zu garantieren, müssen auch Oppositionspolitiker ein gutes Verhältnis zur lokalen Verwaltung und damit zum Bürgermeister pflegen. Auf der anderen Seite führt gerade diese Kritiklosigkeit zu einer Perpetuierung der Missstände.

Die Brasilianer versuchten, gegen diese Art von Machtmissbrauch durch Aufklärungskampagnen und auf dem Gesetzesweg anzukämpfen. Die katholische Kirche startete 1996 eine Kampagne, um die Wählerschaft über die langfristigen Kosten des Stimmenkaufs aufzuklären, und erreichte 1999 sogar eine Änderung der Wahlgesetzgebung, die die Verfolgung dieser Praktiken erleichterte. Die Wahljustiz bemüht sich seitdem, auch auf diesem Feld hart durchzugreifen, und hat mehrere Kandidaten, die auf Stimmenkauf zurückgriffen, bereits im Wahlkampf aus dem Rennen geholt oder ihnen im Nachhinein das Mandat aberkannt.

Vermutlich sind aber weder Aufklärungskampagnen noch Strafen genug, um den Stimmenkauf bei Kommunalwahlen einzudämmen. Die oben angesprochenen Umfrageergebnisse deuten an, dass nicht nur private Ressourcen, sondern

auch der kommunale Verwaltungsapparat von der politischen Klasse gezielt bei den Wahlen eingesetzt wird. Dies ist natürlich nur dort möglich, wo genügend Spielraum für willkürliche Vergabe der öffentlichen Dienstleistungen besteht. Fehlende oder undurchsichtige Kriterien oder schlichte Willkür beim Entscheid über Genehmigungen, Bewerbungen und Anträge sind der geeignete Nährboden für die Einschaltung von politischen Vermittlern.

Auf der anderen Seite sind effizientere Dienstleistungen und größere Transparenz über die Gemeindefinanzen oft wichtige Schritte, um den Bürger und die Politik aus diesem Netz von Verstrickungen zu befreien. Die Modernisierung des Verwaltungsapparates – auf Bundesebene weit fortgeschritten und in vielen Bundesländern im Gange – ist auf Kommunalebene zum großen Teil noch nicht angekommen. Dazu gehört die Vereinfachung von Verwaltungsprozessen, die Einführung von Bearbeitungsfristen und Beschwerdekanälen. In vielen Fällen ist der Rückgriff auf moderne Informationstechnologien hilfreich, in anderen stellt die physische Zusammenfassung der Dienstleistungen in einem einzigen Gebäude und die Schaffung eines bürgerfreundlichen Ambientes den entscheidenden Durchbruch dar.

Da in vielen Kommunen diese Modernisierung der Verwaltung noch Zukunftsmusik ist, hängt der Bürger weiterhin vom guten Willen des Beamten oder von guten politischen Beziehungen ab, wenn er eine Dienstleistung erbracht haben will. Vor diesem Hintergrund könnte man natürlich den eifrigen Urnengang der Brasilianer auch ganz an-

ders interpretieren: nämlich als notwendige Investition, um das Getriebe der privaten Problemlösung weiterhin am Laufen zu halten. Diese Interpretation erklärt aber nicht die ähnlich hohen Wählerzahlen bei den Landes- und Bundewahlen, bei denen die Politiker nicht in ähnlicher Weise politische Tauschgeschäfte an einzelne Wähler anbieten können.

III. Neue Übersichtlichkeit: Verdichtung und Konsolidierung des Parteienspektrums

Die brasilianische Parteienlandschaft wird immer wieder als ein breites, regenbogenartiges Spektrum dargestellt, das aufgrund klarer ideologischer Trennungslinien weitgehend bedeutungslos bleibt. Tatsächlich ist die Liste der derzeit beim obersten Wahlgericht zugelassenen Parteien lang und die Parteinamen lesen sich wie bunte Kombinationen nichts sa-

gender politischer Schlagworte. Politische Orientierung oder gar eine erzieherische Funktion bei der politischen Willensbildung, so hat man den Eindruck, kann dieser bunte Flickenteppich nicht bieten.

Hier wird argumentiert, dass die Brasilianer sich durchaus zurechtfinden auf diesem bunten Bild. Ein zweiter Blick zeigt, dass das Parteiensystem, das sich mit der Redemokratisierung seit Anfang der 1980er Jahre herausgebildet hat, keineswegs in grenzenloser Zersplitterung ausufert, wie die Erhöhung der Zahl der Parteien von noch 5 Anfang der 1980er Jahre auf heute 27 suggeriert (Tabelle 5). Im Gegenteil ist seit Jahren eine Konzentration auf einige wenige wichtige Hauptakteure zu beobachten, um die herum sich die anderen Parteien zunehmend mit Nebenrollen gruppieren oder als Statisten auftreten.

Ein zweiter Blick zeigt, dass das Parteiensystem, das sich mit der Redemokratisierung seit Anfang der 1980er Jahre herausgebildet hat, keineswegs in grenzenloser Zersplitterung ausufert, wie die Erhöhung der Zahl der Parteien von noch 5 Anfang der 1980er Jahre auf heute 27 suggeriert.

Tabelle 5: Liste der beim Obersten Wahlgericht registrierten Parteien			
Kürzel	Name	registriert seit	Partei-identifikation bei Wahlen
PP (ehem. PDS)	PARTIDO PROGRESSISTA	1981	11
PMDB (ehem. MDB)	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	1981	15
PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	1981	12
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	1982	13
PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	1981	14
PFL	PARTIDO DA FRENTE LIBERAL	1986	25
PL	PARTIDO LIBERAL	1988	22
PC do B	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	1988	65
PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	1988	40
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	1989	45
PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	1990	36

Kürzel	Name	registriert seit	Partei- identifikation bei Wahlen
PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	1990	20
PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	1990	33
PRONA	PARTIDO DE REEDIFICAÇÃO DA ORDEM NACIONAL	1990	56
PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	1991	44
PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	1992	23
PV	PARTIDO VERDE	1993	43
PT do B	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	1994	70
PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (ANTIGO PRT)	1995	16
PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	1996	21
PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	1997	28
PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	1997	31
PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	1997	27
PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	1997	29
PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	1997	19
PAN	PARTIDO DOS APOSENTADOS DA NAÇÃO	1998	26
PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	1998	17
Daten zusammengestellt nach Angaben des Obersten Wahlgerichtes TSE.			

Bei den brasilianischen Parteien handelt es sich nicht um Organisationen mit lang zurückreichenden historischen Wurzeln. Im Gegenteil hat sich das gesamte Parteiensystem mit jedem politischen Regimewechsel immer wieder völlig neu strukturiert.

Parteien ohne historische Anknüpfungslinien

Bei den brasilianischen Parteien handelt es sich nicht um Organisationen mit lang zurückreichenden historischen Wurzeln. Im Gegenteil hat sich das gesamte Parteiensystem mit jedem politischen Regimewechsel immer wieder völlig neu strukturiert. Aus dem politischen Gegensatz zwischen Konservativen und Liberalen im 19. Jahrhundert wurde unter der ersten Republik zu Anfang des 20. Jahrhunderts eine

Art de facto Einparteienherrschaft, unter der es aber in Ansätzen zur Herausbildung eines pluralistischen Parteienspektrums kam. Diese Entwicklung wurde unterbrochen, als Präsident Getulio Vargas nach 1937 eine neue diktatorische Verfassung verkündete, in der mit den politischen Repräsentationsmechanismen auch die Parteien abgeschafft wurden. Mit der politischen Öffnung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Parteienlandschaft wiederum neu geordnet, diesmal u.a. geprägt

von den populistischen Massenparteien, die die städtischen Wähler ansprechen sollten. Der Neuanfang war Erfolg versprechend, weil es zum ersten Mal über einen längeren Zeitraum hinweg freie, kompetitive Wahlen gab, bei denen den Wählern echte Alternativen zur Verfügung standen. Allerdings waren Zersplitterungstendenzen unüber-

sehbar. Bei den ersten Wahlen vereinigten die vier stärksten Parteien noch über 87% der Stimmen auf sich, kaum zwei Jahrzehnte später waren es nur noch weniger als 47%. Von einem konsolidierten Parteiensystem konnte also in den frühen 1960er Jahren noch keine Rede sein (Tabelle 6).

Tabelle 6: Aufsplitterung der Parteienlandschaft zwischen 1945 und 1964						
Stimmenanteil der wichtigsten Parteien bei Parlamentswahlen zwischen 1945 und 1964						
Parteien	1945	1947	1950	1954	1958	1962
PSD	42,3%	35,3%	27,0%	23,1%	19,9%	18,4%
UDN	26,3%	34,3%	17,0%	15,7%	15,9%	14,2%
PTB	10,1%	13,8%	16,5%	14,3%	14,3%	13,2%
PCB	8,5%	verboten	verboten	Verboten	Verboten	Verboten
PSP	inexistent	13,2%	7,3%	9,4%	2,5%	1,0%
Summe	87,2%	96,5%	67,7%	62,4%	52,6%	46,8%

Das demokratische Experiment wurde nach zwei Jahrzehnten mit der Militärdiktatur ab 1964 jäh unterbrochen. Die Militärs schafften die Parteien nicht gänzlich ab, sondern pressten sie in das Prokrustesbett einer staatlich verordneten Zweiparteienherrschaft. Die Arena-Partei unterstützte die Militärregierung, die MDB-Partei repräsentierte die Opposition. Mit dieser Neuordnung wurden radikale politische Kritiker ausgeschaltet. Im Rahmen des Antikommunismus und der „Doktrin

der Nationalen Sicherheit“ verloren viele Politiker ihr Amt, wurden verhaftet oder mussten ins Exil gehen. Zudem wurde mit dem Zwangs-Zweiparteiensystem der politische Pluralismus auf eine einzige Fragestellung reduziert: letztlich ging es darum, entweder für oder gegen die Regierung zu sein. Erst als die Wahlergebnisse für die Regierung immer schlechter ausfielen (Tabelle 7), wurde dieses künstlich verordnete bipolare Parteiensystem 1979 aufgehoben.

Die Militärs schafften die Parteien nicht gänzlich ab, sondern pressten sie in das Prokrustesbett einer staatlich verordneten Zweiparteienherrschaft. Die Arena-Partei unterstützte die Militärregierung, die MDB-Partei repräsentierte die Opposition.

Tabelle 7: Regierung und Opposition unter dem Zwangs-Zweiparteiensystem von 1965 bis 1979				
Stimmenanteil der Regierungspartei Arena und der Oppositionspartei MDB bei Parlamentswahlen zwischen 1966 und 1978				
	1966	1970	1974	1978
Arena	64,0%	69,5%	52,0%	50,4%
MDB	36,0%	30,5%	48,0%	49,6%
Summe	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Die Ursprünge des heutigen Parteiensystems

Ab diesem Zeitpunkt kam es zur Herausbildung des Parteiensystems, das praktisch bis heute prägend ist. Unter den Bedingungen der neuen Freiheit, von der allerdings die linken systemkritischen Parteien noch ausgeschlossen blieben, kam es durch Abspaltung von der Regierungspartei zur Bildung einer neuen konservativ-liberalen Partei PFL. Diese Abspaltung machte es möglich, dass der politische Öffnungsprozess beschleunigt wurde, denn nun hatten die Militärs die Mehrheit auf praktisch allen politischen Ebenen verloren. Allerdings ermöglichte die Unterstützung der PFL für die Projekte der ehemaligen Opposition auch eine Weiterführung des schrittweisen, auf Verhandlungen basierenden Wechsels. Die PFL zeichnete sich nach dem Wechsel zur zivilen Herrschaft 1985 vor allem dadurch aus, dass sie praktisch ununterbrochen an der Macht auf Bundesebene beteiligt war. Sie versuchte, sich das Profil einer wirtschaftsliberalen Partei zu geben und trat für eine Abkehr vom staatszentrierten Entwicklungsmodell ein. Ihr Einfluss basierte aber auch sehr stark auf der Macht von Lokalfürsten, die Klientelismus, Ämterpatronage und Korruption zur Machtsicherung einsetzen.

Der verbleibende Teil der ehemaligen Arena-Partei ging zunächst in die Opposition, ist aber nach mehreren Namenswechseln (PDS, PPB) bis heute als Partido Progressista (PP) eine relevante politische Kraft im Lager der Konservativen.

Auf der Seite der ehemaligen Opposition blieben größere Abspaltungen zunächst aus. Die MDB wandelte sich in PMDB und erntete die Lor-

beeren für die gelungene Übergabe der Macht an einen zivilen Präsidenten. Mit der Wahl 1986 hat die Partei jedoch ihren politischen Zenit erreicht. Sie hat nur ein sehr schwaches programmatisches Profil und kann heute als Ansammlung von politischen Lokalfürsten verstanden werden, die über genügend Hausmacht verfügen, um sich nicht einer nationalen Linie unterordnen zu müssen.

Der größte politische Aderlass für die PMDB bestand aber in der Abspaltung eines progressiven Flügels als PSDB, einer Partei, die sich programmatisch an der Sozialdemokratie orientierte und sich zunächst für die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems einsetzte, um die zum Populismus verleitende Figur des Präsidenten durch einen dem Kongress verantwortlichen Premierminister zu ersetzen. Auch wenn die Partei damit beim 1992 durchgeführten Referendum scheiterte, stellt die Reform des Staatsapparates und die Rückbesinnung auf seine Rollen als Ordnungsmacht und Entwicklungsmotor immer wieder entscheidende Eckdaten der politischen Entwicklung dar. Nicht zuletzt war mit Fernando Henrique Cardoso eine der einflussreichsten Personen in der Partei acht Jahre (1995-2002) Staatspräsident.

Können diese Parteien mit gewissen Abstrichen als politische Erben des Zweiparteiensystems verstanden werden, so kam es mit der Öffnung des Parteienspektrums 1979 zur Herausbildung weiterer drei Parteien, die in unterschiedlicher Stärke ebenfalls bis heute auf der politischen Bühne präsent sind. Dazu gehören zwei Parteien, die das Erbe der populistischen Massenparteien

Der größte politische Aderlass für die PMDB bestand in der Abspaltung eines progressiven Flügels als PSDB, einer Partei, die sich programmatisch an der Sozialdemokratie orientierte und zunächst durch das Eintreten für die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems einsetzte.

aus der Zeit vor der Militärdiktatur auszuschlachten trachteten. Sowohl die PDT als auch die PTB erreichten jedoch nicht annähernd das politische Gewicht ihrer Vorgängerparteien und konnten bei Abgeordnetenwahlen kaum mehr als 5% der Wähler für sich gewinnen. Dabei hatte sich mit Leonel Brizola sogar eine der zentralen politischen Figuren aus der Endphase der populistischen Republik wieder auf der politischen Bühne zurückgemeldet. Brizola war zur Zeit des Militärputsches Gouverneur im Bundesstaat Rio Grande do Sul gewesen und hatte bis zuletzt den vom Militär gestürzten Präsidenten Goulart unterstützt. Als er Anfang der 1980er Jahre aus dem politischen Exil kam, übernahm er den alten Diskurs der volksnahen, väterlichen Führungsfigur, der die Interessen der Nation gegen den Imperialismus vertritt und für die Landlosen und das urbane Lumpenproletariat die Stimme erhebt. Sein persönliches Charisma verhalf der Partei zu gewissen Erfolgen auf der Ebene der Landespolitik. Auf Bundesebene jedoch wurde er mit seinen Bewerbungen für das Präsidentschaftsamt immer wieder auf die hinteren Plätze verwiesen. Seine Partei kam – nicht zuletzt durch seinen stark personalistischen Führungsstil – nicht mehr aus der Nische als Splitterpartei heraus. Schlimmer noch erging es der PTB, die trotz der Namenskontinuität nicht an die alte Identität populistischer Massenmobilisierung anschließen konnte und zur profillosen Splitterpartei wurde.

Die dritte Partei, die ebenfalls Anfang der 1980er Jahre von Null anging, war die Arbeiterpartei PT. Sie hatte ihre Wurzeln in der neuen Gewerkschaftsbewegung, die sich in

den modernen Industriezentren herausgebildet hatte und die mit ihrer von der staatlich kontrollierten Gewerkschaftszentrale unabhängigen Haltung den politischen Öffnungsprozess entscheidend vorantrieb. Mit zur Gründungstrias der Arbeiterpartei gehörte auch der politisch engagierte Katholizismus. Die Laienbewegung der Basisgemeinden und Teile des Klerus hatten sich immer offener gegen den Machtmissbrauch und die soziale Ungerechtigkeit unter den Militärs eingesetzt. Auch sie sahen sich in einer neuen politischen Partei besser vertreten als in den traditionellen Organisationen. Schließlich gehörten auch die neuen sozialen Bewegungen zum Rekrutierungsreservoir der PT. Sie erhofften sich eine Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Gesellschaft bei wichtigen Entscheidungen. Es lohnt sich, die Wurzeln der Arbeiterpartei ausführlicher zu beschreiben, denn nur dieser Organisation gelang es, sich schrittweise aus der Bedeutungslosigkeit einer kleinen Splittergruppe (1982 mit 1,7% der Abgeordnetensitze) herauszuarbeiten und zur heute numerisch stärksten Partei (2002: 17,7%) auf Bundesebene aufzusteigen (Schaubild 3).

Politischer Wettbewerb in drei Gewichtsklassen

Welche Schlussfolgerungen können aus diesem kurzen Rückblick auf das Parteiensystem, wie es sich heute präsentiert, gezogen werden? Ein Blick auf die Ergebnisse der Kommunalwahl 2004 zeigt, dass sich bei dieser Abstimmung landesweit 27 Parteien zur Wahl stellten (Tabelle 8). Darunter befinden sich auch die sieben oben vorgestellten Parteien.

Die dritte Partei, die ebenfalls Anfang der 1980er Jahre von Null anging, war die Arbeiterpartei PT. Sie hatte ihre Wurzeln in der neuen Gewerkschaftsbewegung, die sich in den modernen Industriezentren herausgebildet hatte.

Schaubild 3: Die Entwicklung der wichtigsten Parteien seit Anfang der 1980er Jahre

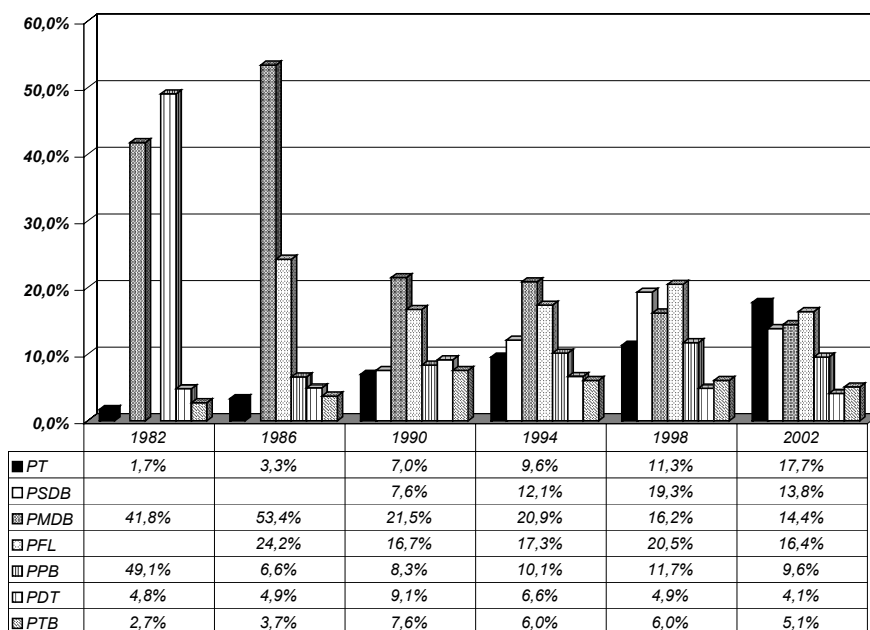


Tabelle 8: Das Parteienspektrum heute: Gesamtstimmenanteile der Parteien bei den Kommunalwahlen im Oktober 2004

Partei	Bürgermeisterwahlen	Gemeinderatswahlen
Großparteien	60,49%	42,80%
PT	17,16%	10,72%
PSDB	16,55%	11,25%
PMDB	14,97%	11,37%
PFL	11,82%	9,46%
Kleine Parteien	32,92%	37,21%
PP	6,42%	7,55%
PDT	5,81%	6,29%
PTB	5,50%	7,03%
PL	5,27%	6,29%
PPS	5,20%	5,45%
PSB	4,70%	4,60%
Splitterparteien	6,56%	19,96%
PV	1,44%	2,95%
PCdoB	0,93%	1,31%
PSC	0,53%	2,19%
PRP	0,47%	1,49%
PHS	0,44%	1,36%
PMN	0,43%	1,65%
PSDC	0,39%	1,42%
PSL	0,35%	1,57%
PTC	0,33%	1,14%
PRTB	0,25%	0,88%
PRONA	0,23%	0,86%
PTdoB	0,23%	1,14%
PSTU	0,19%	0,13%
PTN	0,15%	1,05%
PAN	0,12%	0,68%
PCO	0,05%	0,04%
PCB	0,02%	0,10%

Die weiteren Neugründungen konnten das Erfolgsbeispiel der PT nicht einmal annähernd wiederholen. Alle nachfolgend gegründeten neuen Parteien begannen als Splittergruppen und kamen aus dieser Nische nicht mehr heraus. Dazu zählen die verschiedenen kommunistischen Parteien und die Abspaltungen vom linken Rand der Arbeiterpartei PT, die bis heute als Kleinstparteien überleben. Aber auch die verschiedenen Versuche, eine an die christlichen oder katholischen Werte appellierende Programmpartei aufzubauen, sind immer wieder gescheitert. Im größten katholischen Land hat die religiöse Frage vermutlich gerade wegen der Monopolposition der katholischen Kirche in der Politik kaum zu politischen Grabenkämpfen geführt und deshalb kaum eine Rolle gespielt. Zieht man die möglichen gesellschaftlichen Konfliktlinien als potentielle Scheide- und Abgrenzungslinien in Betracht, so stellt man erstaunt fest, dass die ethnischen Trennungslinien parteipolitisch nicht widerspiegelt werden. Dabei wäre vor allem an die schwarze Bevölkerung zu denken, der alle vorliegenden Untersuchungen schlechtere Lebenschancen konstatieren. Sowohl von staatlicher als auch von gesellschaftlicher Seite gibt es Initiativen, diese Benachteiligung abzubauen. Eine Partei der Schwarzen aber existiert in Brasilien nicht.

Auch Regionalparteien wären angesichts der enormen Größe und des bizarren Entwicklungsgefälles zwischen den einzelnen Regionen durchaus denkbar. Eine Initiative in den 1980er Jahren, die Interessen des entwicklungsstarken Südens gegen den hilfsbedürftigen Norden zu organisieren und in der Föderati-

on – gegebenenfalls bis zu einer Sezession – durchzusetzen, ist aber schon in den Anfängen gescheitert. Im Gegenteil ist bemerkenswert, dass das Parteiensystem eine erstaunliche Symmetrie aufweist, was heißen soll, dass die Parteien, die auf der nationalen Ebene wichtig sind, auch auf der Landes- und Kommunalebene den Ton angeben.

Das zunächst unübersichtliche Panorama von 27 Parteien, die sich 2004 zur Wahl stellten, lässt sich auf den zweiten Blick leicht in eine Dreiklassengesellschaft ordnen. Nur vier große Parteien konnten seit Jahren bei allen Wahlen zwischen 10 und 15% der Stimmen erzielen. Auch 2004 haben deren Bürgermeisterkandidaten zusammen etwa 60% aller Stimmen auf sich vereinigen können (Tabelle 8). Sechs Kleinparteien, einzeln zwischen 5 und 10% der Stimmen angesiedelt, vereinigten zusammen ein weiteres Drittel der Stimmen. In der dritten Klasse finden sich 17 Splittergruppierungen mit zusammen weniger als 7% der Stimmen.

Die Gemeindewahlen schreiben damit eine Tendenz fort, die sich in den letzten Wahlen immer deutlicher abzeichnet. Das relativ junge Parteiensystem, das aus dem Redemokratisierungsprozess hervorging, hat sich im Gegensatz zu Vorläufern nicht in Zersplitterungstendenzen selbst in Frage gestellt, sondern nach einer kurzen Orientierungsphase auf einige wichtige Akteure reduziert. Beachtenswert sind die vier großen Parteien heute deshalb, weil sie eine Wachstumstendenz aufweisen, mit einem festen Wählerstamm über verschiedene Wahlen hinweg rechnen können, über einen schlagkräftigen Parteiapparat verfügen und ihr ideologi-

Das relativ junge Parteiensystem, das aus dem Redemokratisierungsprozess hervorging, hat sich im Gegensatz zu Vorläufern nicht in Zersplitterungstendenzen selbst in Frage gestellt, sondern nach einer kurzen Orientierungsphase auf einige wichtige Akteure reduziert.

Nimmt man die landesweite Verteilung der Stimmen für die Stadtratskandidaten jeder Partei als Grundlage, so bietet sich ein sehr ausgeglichenes Bild über die Stärkeverteilung zwischen den vier wichtigen Parteien.

sches Profil in der praktischen Politik eher flexibel handhaben.

Auch sind diese Parteien in allen Bundesstaaten – wenn auch mit unterschiedlicher Stärke – präsent. Wohl gibt es lokale Hochburgen, aber in den meisten Bundesstaaten gaben die Bürger ihre Stimmen mehrheitlich den Kandidaten einer der großen vier Parteien. Es scheint deshalb berechtigt, sie als brasilianische Volksparteien zu bezeichnen. Dabei handelt es sich um die sozialistische Arbeiterpartei PT, die sozialdemokratische PSDB und die wirtschaftsliberale PFL. Auch die PMDB, eine eher profillose Ansammlung regionaler Parteifürsten, kann man mit einigen Abstrichen dazurechnen. Dieser Trend zu wenigen Volksparteien zeigt, dass sich das brasilianische Parteiensystem weiterhin konsolidiert. Das ist ein wichtiger Pfeiler für den weiteren Ausbau der brasilianischen Demokratie.

Ein Blick auf die subnationale Ebene

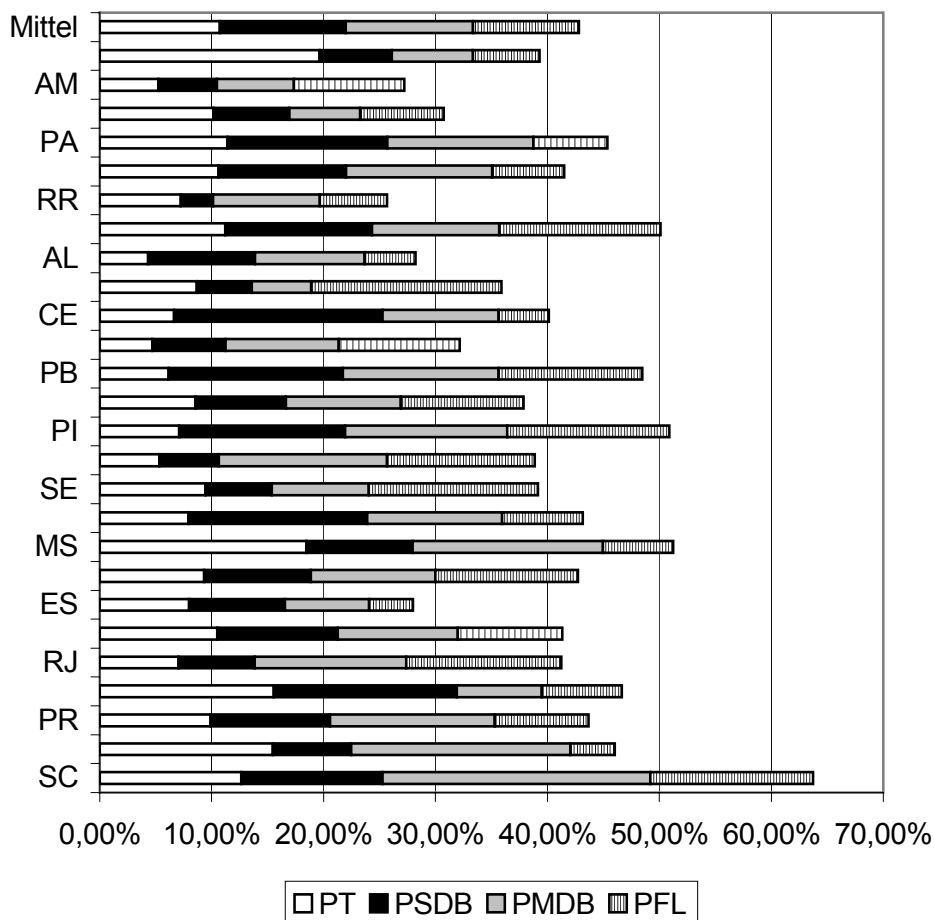
Nimmt man die landesweite Verteilung der Stimmen für die Stadtratskandidaten jeder Partei als Grundlage, so bietet sich ein sehr ausgeglichenes Bild über die Stärkeverteilung zwischen den vier wichtigen Parteien (Schaubild 4). Die Kandidaten von PMDB und PSDB erhielten 11,4% und 11,3% der Stimmen. PT und PFL lagen mit 10,7% und 9,5% nur leicht dahinter. Ein Blick in die einzelnen Bundesländer zeigt, dass die Größenverhältnisse variieren, dass aber diese vier Parteien bis auf wenige Ausnahmen auch in den einzelnen Regionen die wichtigsten Akteure sind.⁵ In den

Bundesstaaten des Südens (RS, SC, PR) ist die PMDB die dominante Partei. In Rio Grande do Sul ist die PT ihr Hauptgegner, in Santa Catarina die PFL. Im entwicklungsstarken Süden und Mittelwesten (SP, RJ, MG, ES) stehen sich in São Paulo die PT und PSDB gegenüber, in Rio de Janeiro hingegen rivalisieren PMDB und PFL, in Mato Grosso do Sul PT und PMDB. Im Nordosten ist die PFL fast durchweg stärkste Partei. Im Bundesstaat Bahia ist sie mehr als doppelt so stark wie jede ihrer Rivalinnen. Dies ist vor allem auf die große Hausmacht des Lokalfürsten Antonio Carlos Magalhães (ACM) zurückzuführen. Auch wenn die unumschränkte Macht von ACM durch die Niederlage seines Kandidaten für die Landeshauptstadt langsam Risse zu bekommen scheint, ist er immer noch eines der Schwergewichte in der Region und in der Partei. Nur in Ceará konnte die PSDB eine Hochburg im Nordosten aufbauen. Sie stützt sich hierbei vor allem auf die Figur von Tasso Jeressati, der den Bundesstaat als Gouverneur zum international anerkannten Vorbild innovativer politischer Lösungen machte. Im Norden um den Amazonasstrom ist der Einfluss der PFL eher gering. Die PT hingegen konnte im Bundesstaat Acre ihren Einfluss ausbauen und ist heute dort die dominierende Partei, wie auch aus den Kommunalwahlergebnissen abzulesen ist.

⁵ In nur 6 Bundesstaaten ist statt eines der genannten vier Schwergewichtler einer der Zweitligisten auf dem ersten Platz: Amazonas (PP), Amapá

(PDT), Roraima (PL, PPS), Alagoas (PSB, PTB), Rio Grande do Norte (PSB) und Mato Grosso (PPS). Im folgenden Vergleich der Bundesstaaten werden aber nur die vier genannten Parteien berücksichtigt.

Schaubild 4: Stimmenanteile der Großparteien bei den Kommunalwahlen 2004 (Stadträte)



Auch wenn sich das klare Bild von der Dreiklassengesellschaft beim Blick in die einzelnen Bundesländer teilweise wieder verwischt, bleibt doch deutlich, dass Wahlergebnisse in Brasilien trotz anscheinend beliebiger Zuordnung verschiedener Politiker zu Parteien nicht willkürlich zustande kommen. Es gibt einige Parteien, die den Ton angeben und um die herum sich die anderen gruppieren. Auf der Bundesebene ist diese Hackordnung klar. Auf Landesebene relativiert sich das Bild etwas. Meist sind auch hier die großen Vier die wichtigsten Kräfte. In einzelnen Fällen aber rücken auch Vertreter aus der zweiten Liga ins Rampenlicht und sind stärkste politische Gruppierung.

IV. **Brasilien als Säule der Demokratie in Lateinamerika?**

In Umfragen, die sich als eine Messung der politischen Kultur verstehen, bildet Brasilien seit Jahren immer wieder das Schlusslicht hinsichtlich der Verankerung demokratischer Grundwerte in der Bevölkerung. So beantworteten beispielsweise seit Beginn der Erhebungen 1994 nur etwa 30-50% der Brasilianer die Frage positiv, ob die Demokratie anderen Regierungsformen vorzuziehen sei. Der Durchschnitt auf dem Kontinent lag über ein ganzes Jahrzehnt hinweg jeweils deutliche 10-20 Prozentpunkte darüber (Tabelle 9). Auch im Einzelvergleich zwischen den Ländern ge-

In Umfragen, die sich als eine Messung der politischen Kultur verstehen, bildet Brasilien seit Jahren immer wieder das Schlusslicht hinsichtlich der Verankerung demokratischer Grundwerte in der Bevölkerung.

Tabelle 9: Unterstützung für die Demokratie in Lateinamerika. Entwicklung nach Ländern 1996 – 2004

Frage: Mit welcher der folgenden Aussagen stimmen Sie am ehesten überein? Die Demokratie ist jeder anderen Regierungsform vorzuziehen. Unter bestimmten Umständen kann eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen sein. Für Leute wie uns ist es egal, ob sie es mit einem demokratischen oder einem undemokratischen Regime zu tun haben.

Hier: Zustimmung zu der Aussage „Die Demokratie ist jeder anderen Regierungsform vorzuziehen“

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
Nicaragua	59	68	72	64	43	63	51	39	-20
Paraguay	59	44	51	48	35	45	40	39	-20
Bolivien	64	66	55	62	54	56	50	45	-19
Peru	63	60	63	64	62	57	52	45	-18
Guatemala	51	48	54	45	33	45	33	35	-16
Kolumbien	60	69	55	50	36	39	46	46	-14
Costa Rica	80	83	69	83	71	77	77	67	-13
Panama	75	71	71	62	34	55	51	64	-11
Brasilien	50	50	48	39	30	37	35	41	-9
Argentinien	71	75	73	71	58	65	68	64	-7
Ecuador	52	41	57	54	40	49	46	45	-6
El Salvador	56	66	79	63	25	40	45	50	-6
Uruguay	80	86	80	84	79	78	78	78	-2
Mexiko	53	52	51	45	46	63	53	53	0
Chile	54	61	53	57	45	50	51	57	3
Honduras	42	63	57	64	57	57	55	46	4
Venezuela	62	64	60	61	57	75	67	74	12
Dominikan. Republik	-	-	-	-	-	75	-	65	-
Lateinamerika	61	62	62	60	48	56	53	53	-8

Quelle: INFORME RESUMEN ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 2004. UNA DECADA DE MEDICIONES – UNA DECADA DE EVOLUCIÓN www.latinobarometro.org (2.3.2005)

hört Brasilien ausnahmslos zu den Schlusslichtern bei diesen Erhebungen zur Verankerung demokratischer Werte.

Ohne nun im Einzelnen auf diese Ergebnisse einzugehen, kann festgehalten werden, dass sich in den

„harten Daten“ politischen Verhaltens Brasilien nicht ganz so schlecht ausnimmt. Gerade vor dem Hintergrund eher kritischer Prognosen zur Befindlichkeit der brasilianischen Demokratie nehmen sich die Fortschritte auf dem Feld der formalen

Aspekte und des manifesten politischen Verhaltens – saubere und transparente Wahlen, hohe Wahlbeteiligung und langsame Konsolidierung des Parteiensystems – bemerkenswert aus.

Vermutlich können diese Daten erklären, weshalb das Land gerade mit Blick auf einige Nachbarländer heute als Säule der Demokratie in Lateinamerika bezeichnet werden kann, auch wenn es nicht an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen mangelt, zu denen neben anderen die extreme soziale Ungleichheit, die wachsenden Kriminalitätsprobleme und die allgemeine Rechtsunsicherheit gehören.

Sicher ist nicht auszuschließen, dass einzelne Gruppen das Prinzip demokratischer Konfliktlösung auch heute noch ablehnen. Dazu mögen Teile des Militärs, der Landlosenbewegung oder auch jene gesellschaftliche Elite gehören, die sich die Durchsetzung ihrer Interessen schlicht erkaufen will. Dennoch kristallisieren sich diese antidemokratischen Bewegungen nicht in einem neuen Populismus im Stil Venezuelas, in bewaffneten Aufstandsbewegungen, die wie in Kolumbien das

staatliche Machtmonopol in Frage stellen oder in einer Auflösung des Parteiensystems durch neue soziale Bewegungen, wie in Ecuador oder Bolivien.

Der Prozess der politischen Willensbildung und des Machtwechsel verläuft in Brasilien seit zwei Jahrzehnte weitgehend friedlich in institutionell geregelten Bahnen. Seit der Rückkehr zur zivilen Herrschaft 1985 fanden sechs Kommunalwahlen, fünf Landes- und Kongresswahlen und vier Präsidentschaftswahlen statt. In diesem Zeitraum hat das politische System sowohl extreme Belastungssituationen wie die Absetzung des Präsidenten Collor im Jahr 1992 wie auch die politische Wende zu einer sozialistischen Regierung im Jahr 2002 ohne Rupturen überstanden. Es sei daran erinnert, dass noch vor wenigen Jahren ein Exodus brasilianischer Unternehmer prophezeit wurde, falls Lula die Wahl gewinne. Parteien, Bürger und Wahlbehörden sind die Stützen dieses Prozedere, das in Lateinamerika auch heute noch nicht selbstverständlich ist.

Gerade mit Blick auf einige Nachbarländer kann Brasilien heute als Säule der Demokratie in Lateinamerika bezeichnet werden, auch wenn es nicht an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen mangelt, zu denen neben anderen die extreme soziale Ungleichheit, die wachsenden Kriminalitätsprobleme und die allgemeine Rechtsunsicherheit gehören.

Literatur zum Thema

Barrios, Harald / Meyer-Stamer, Jörg: *Vorwärts, rückwärts, seitwärts, Schluss. Widersprüche in den politischen und wirtschaftlichen Reformprozessen in Brasilien*, Brennpunkt Lateinamerika 5, Institut für Iberoamerikakunde, Hamburg, 15. März 2000.

Bremaeker, François E. J. de: *Panorama das Finanças municipais em 2003*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, Serie Estudos Especiais no. 77, outubro 2004.

Faust, Jörg: *Brasilien: Nach den Wahlen ist vor den Wahlen? Herausforderungen für die neue Regierung Lula*, SWP Aktuell 20, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, November 2002.

Gloger, Christian: "Brasiliens politische Landschaft nach den Wahlen 2002: Wandel mit Kontinuität", in: *Lateinamerika Analysen* 4/2003, 73-101.

Hofmeister, Wilhelm: "Arbeitssieg nach glanzloser Partie Brasilien im ersten Jahr der zweiten Amtszeit von Präsident Cardoso", in: *KAS-Auslandsinformationen* 4/2000, 43-65.

Hofmeister, Wilhelm: "Kommunalwahlen in Brasilien", in: *Topicos. Deutsch-Brasilianische Hefte*, 2000/4, 8-11.

Krumwiede, Heinrich-W.: *Soziale Ungleichheit und Massenarmut in Lateinamerika*, SWP-Studie 2002/S 18, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Mai 2002.

Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana: Informe-resumen Latinobarómetro 2004. Una Década de Mediciones Corporación Lationobarómetro Santiago de Chile, Agosto 13, 2004.

Nicolau, Jairo: *A participação eleitoral no Brasil*, University of Oxford, Center for Brazilian Studies, Working Paper CBS-26-2002.

Nolte, Detlef: *Dunkle Wolken über den lateinamerikanischen Demokratien. Die neueste Umfrage des Latinobarómetro und die Auswirkungen der Terroranschläge in den USA*, Brennpunkt Lateinamerika 18, Institut für Iberoamerikakunde, Hamburg, 28. September 2001.

Siebenmann, Gustav: "Ach, Lateinamerika! Auf der Suche nach den Wurzeln der chronischen Krise", in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22. November 2003.

Souza, Amaury de: *Political Reform in Brazil. Promises and Pitfalls*, Policy Papers on the Americas, Volume XV, Study 3, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, April 2004.

Speck, Bruno Wilhelm: "Stimmenkauf und Wahlen in Brasilien", in: *Tópicos. Deutsch-Brasilianische Hefte*, Bonn, 2003/1, 8-11.

Speck, Bruno Wilhelm: "Campaign finance reform: Is Latin America on the road to transparency?", in: *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Pluto Press, London (UK) and Sterling (VA/USA), 2004, 32-34.

Speck, Bruno Wilhelm / Pfeiffer, Silke: "Korruptionsbekämpfung: Viel Versprechen, wenig Resultate? Ein Blick auf die brasilianischen Kommunen", in: *Tópicos. Deutsch-Brasilianische Hefte*, Bonn, 2004/1, 12-14.

Thiery, Peter: *Stabile Demokratien in Lateinamerika?*, Brennpunkt Lateinamerika 6, Institut für Iberoamerikakunde, Hamburg, 30. März 2000.

Zimmermann, Clóvis R.: "Innovation in der brasilianischen Verwaltung. Das Modell der Stadt Porto Alegre", in: *Topicos. Deutsch-Brasilianische Hefte*, Bonn, 2001/2, 26-28.

IBERO-ANALYSEN

bisher erschienen:

- Heft 1:** Mario Solórzano: Vorwärts in die Vergangenheit oder rückwärts in die Zukunft? Wahlen zum Ende des Jahrhunderts in Guatemala (Oktober 1999)
- Heft 2:** Raúl Leis: Panama und die Übergabe der Kanalzone. Große Herausforderungen für ein kleines Land (Dezember 1999)
- Heft 3:** Jörg Meyer-Stamer: Über den Verlust von Dekaden und den Verlauf von Lernkurven. Wirtschaftlicher Strukturwandel und die Irrungen und Wirrungen der wirtschaftspolitischen Diskussion in Brasilien (Mai 2000)
- Heft 4:** Raúl Trejo Delarbre: Die neue demokratische Ungewissheit in Mexiko. Ein kurzer Bericht vor den Wahlen (Juni 2000)
- Heft 5:** Jürgen Weller: Lohnarbeit und Beschäftigungsentwicklung im Lateinamerika der 90er Jahre. Erwartungen, Ergebnisse und Perspektiven (September 2000)
- Heft 6:** Alvaro de la Ossa: Der zentralamerikanische Integrationsprozess. Ende einer Entwicklungsalternative (Dezember 2000)
- Heft 7:** Friedrich Welsch / José Vicente Carrasquero: Venezuela unter Chávez: Zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo (Januar 2001)
- Heft 8:** Nicolás Lynch Gamero: Peru nach Fujimori. Welche Chance hat die Demokratie? (Februar 2001)
- Heft 9:** Hartmut Sangmeister: Zehn Jahre MERCOSUR. Eine Zwischenbilanz (März 2001)
- Heft 10:** Günther Maihold: Aufbruch in Mexiko? Die langen „ersten 100 Tage“ der Regierung Fox (Dezember 2001)
- Heft 11:** José Antonio Sanahuja: Frieden, Demokratie und Entwicklung in der „Strategischen Partnerschaft“: Die Europäische Union und Lateinamerika vor dem dritten Gipfeltreffen (Dezember 2003)
- Heft 12:** Hugo Fazio Vengoa: Spanien und Lateinamerika: Die europäische Dimension der Beziehungen (Oktober 2003)
- Heft 13:** Rodrigo Arocena: Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen (November 2003)
- Heft 14:** Hartmut Sangmeister: Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar (November 2003)
- Heft 15:** Bruno Wilhelm Speck: Die Kommunalwahlen im Oktober 2004 in Brasilien – Gradmesser für die Befindlichkeit der Demokratie (März 2005)

© Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz, Potsdamer Straße 37,
10785 Berlin

ISBN 3-935656-17-3